



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 582 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Codacons, rappresentato e difeso dagli avv.ti Gino Giuliano e Carlo Rienzi, con domicilio eletto presso l'avv. Marco Maria Donzelli in Milano, viale Abruzzi, 83;

contro

Autorità per l'energia elettrica e il gas, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano, domiciliata in Milano, via Freguglia, 1;

nei confronti di

Acea Ato 2 S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv.ti Eugenio Bruti Liberati ed Alessandra Canuti, con domicilio eletto presso il loro studio in Milano, via Serbelloni, 7;

Anea - Associazione Italiana Enti d'Ambito, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

con il ricorso principale,
della delibera AEEG 585/2012/R/IDR, nonché di tutti gli atti presupposti, concomitanti e consequenziali, anche di estremi ignoti;
della delibera 38/2013/R/IDR relativa all'avvio del procedimento per la determinazione dei criteri attraverso cui gli enti d'ambito dovranno individuare, fermo restando il principio della “full cost recovery”, gli importi indebitamente versati da ciascun utente a titolo della remunerazione del capitale investito in relazione al periodo 21 luglio 2011 - 31 dicembre 2011, da restituire all'utente medesimo;
con i motivi aggiunti,
della delibera AEEG n. 88/2013/R/IDR del 28.2.2013.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio dell’Autorità per l'energia elettrica e il gas e di Acea Ato 2 S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 febbraio 2014 il dott. Giovanni Zucchini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con deliberazione n. 585 del 28.12.2012, l’Autorità per l’energia elettrica e il gas (d’ora innanzi, per brevità, anche solo “Autorità” oppure “AEEG”), approvava il metodo tariffario transitorio (MTT), per la determinazione delle tariffe per il servizio idrico integrato per gli anni 2012 e 2013.

La deliberazione era adottata in attuazione del decreto del Presidente del

Consiglio dei Ministri (DPCM) del 20.7.2012, dopo che il decreto legge 201/2011, convertito con legge 214/2011, aveva attribuito all’Autorità le funzioni di controllo e di regolazione del servizio idrico integrato (di seguito, anche “SII”).

Quest’ultimo è disciplinato a sua volta dal D.Lgs. 3.4.2006, n. 152 (“Norme in materia ambientale”, c.d. Codice dell’ambiente).

In particolare, la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato è contenuta nell’art. 154 del D.Lgs. 152/2006, nel testo risultante all’esito dal referendum abrogativo dichiarato ammissibile con sentenza della Corte Costituzionale n. 26/2011.

La ricorrente è un’associazione di tutela dei consumatori, la quale lamenta che la delibera 585/2012 si porrebbe in contrasto con l’assetto normativo – nazionale e comunitario – in materia di tariffe idriche, come risultante dal referendum di cui sopra.

Questi, in sintesi, i motivi del ricorso principale, diretto contro la succitata delibera 585/2012 dell’AEEG e la ulteriore delibera dell’AEEG n. 38/2013:

- 1) violazione e falsa applicazione dell’esito del referendum popolare del 13.6.2011 in quanto reintroduce con diversa denominazione la “adeguata remunerazione del capitale investito”;
- 2) violazione dei principi espressi nel parere del Consiglio di Stato n. 267/2013, violazione del principio di irretroattività degli atti amministrativi e – sulla delibera 38/2013 – violazione dell’esito della consultazione popolare 12, 13 giugno 2011;
- 3) violazione degli articoli 1 e 2 comma 12 lettera e) della legge 481/1995.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti (denominato “Deduzioni integrative”, pur avendo i requisiti di legge per la corretta qualificazione

come “motivi aggiunti”), era impugnata la delibera dell’Autorità n. 88/2013, che integrava la pregressa delibera 585/2012 ed approvava il metodo tariffario transitorio per le gestioni ex CIPE.

Queste, in sintesi, le nuove censure:

- 1) illegittimità della delibera 88/2013 nella parte in cui reintroduce surrettiziamente la “adeguata remunerazione del capitale investito”, in elusione dell’esito del referendum popolare del 12-13.6.2011;
- 2) violazione degli articoli 1 e 2, comma 12 lett. e), della legge 481/1995, dell’art. 154 comma 2 D.Lgs. 152/2006, dell’art. 10 comma 11 DL 70/2011, dell’art. 2 DPCM 20.7.2012 attuativo dell’art. 21 comma 19 DL 201/2011.

Si costituivano in giudizio l’Autorità e la società Acea Ato 2, gestore del Servizio Idrico Integrato in un ambito della Regione Lazio, concludendo per l’inammissibilità, l’improcedibilità ed in ogni caso l’infondatezza nel merito del gravame.

Alla pubblica udienza del 20 febbraio 2014, la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Ai fini della valutazione delle complesse questioni sollevate nella presente impugnativa, occorre riassumere la disciplina attualmente vigente in tema di tariffe del servizio idrico integrato.

La fonte normativa principale in materia è costituita dal D.Lgs. 152/2006 – già sopra citato – che all’art. 141 definisce il servizio idrico integrato (SII), quale insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue.

Quanto alla tariffa da corrisondersi da parte degli utenti del servizio, assume rilevanza centrale l’art. 154, comma 1°, del Codice dell’ambiente,

il cui testo è stato modificato a seguito dell'esito positivo (accoglimento) del referendum abrogativo di parte del comma medesimo, referendum indetto con DPR 23.3.2011, dopo che la Corte Costituzionale lo aveva dichiarato ammissibile con sentenza n. 26 del 26.1.2011.

Per effetto del referendum (cfr. il DPR 18.7.2011, n. 116), sono state espunte dal testo del comma menzionato le parole <<*dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito*>>, sicché il testo attuale è il seguente:

<<1. La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio <<chi inquina paga>>. Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo>>.

Si rimarca, sin d'ora, che la necessità del “recupero integrale dei costi” di cui al succitato art. 154, è evidenziata anche:

- nel DPCM del 20.7.2012, agli articoli 2 lett. e) (<<*attuazione dei principi comunitari <<recupero integrale di costi>>...>>*) e 3, comma 1°, lett. c) (<<*definisce le componenti di costo – inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione – per la determinazione della tariffa... >>*);
- nell'art. 9 della direttiva della Comunità Europea 2000/60/CE (<<*Gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III>>*);
- nell'art. 10, del DL 70/2011, convertito con legge 106/2011, comma 11° e comma 14° (<<*predispone il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del*

servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse, affinché siano pienamente attuati il principio del recupero dei costi.... >>);

- nel parere del Consiglio di Stato, sez. II, 19.12.2012, n. 267, dove si afferma la necessità del <<...rispetto del complessivo e articolato quadro normativo che, sul piano nazionale ed europeo, regola i criteri di calcolo della tariffa, in specie imponendo che si assicuri la copertura dei costi>>.

Prima dell'abrogazione – per effetto del referendum - della citata parte del comma 1° dell'art. 154 e della successiva approvazione dell'impugnata delibera 585/2012, trovava applicazione, in tema di determinazione della tariffa del SII, il decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 1.8.1996 (adottato in attuazione della legge 36/1994, c.d. legge “Galli”, poi trasfusa nel D.Lgs. 152/2006), che introdusse il c.d. metodo tariffario normalizzato (MTN).

Il citato decreto ministeriale (DM) prevedeva in particolare, sul capitale investito, un tasso di remunerazione fisso del 7%, che riguardava sia il capitale preso a prestito dal gestore sia il capitale proprio, allo scopo di agevolare gli investimenti – soprattutto privati – nel settore dei servizi idrici, garantendo agli investitori una remunerazione fissa e prestabilita del capitale, non solo di debito ma anche proprio (cfr. l'art. 3.3 dell'allegato al DM, il quale fissava appunto al 7% il valore del parametro “R”, remunerazione del capitale investito).

A detta dell'esponente, l'Autorità avrebbe reintrodotto surrettiziamente e sotto diversa denominazione quella “adeguata remunerazione”, che il referendum ha invece espunto dall'ordinamento.

Sul punto, occorre notare come l'Autorità, nelle premesse della propria

deliberazione 585/2012, esclude dapprima ogni “componente remunerativa del capitale investito”, che si porrebbe in contrasto con il risultato referendario (cfr. il doc. 1 della ricorrente, pag. 14); tuttavia, in omaggio al principio di derivazione comunitaria sulla necessità di integrale copertura dei costi (c.d. full cost recovery), principio non contraddetto dall’esito del referendum, riconosce nella tariffa “costi finanziari” ed “oneri fiscali connessi agli investimenti e alla gestione del servizio” (cfr. ancora la citata pag. 14 del doc. 1).

Nella parte dispositiva della delibera, l’art. 4 individua di conseguenza, fra le componenti di costo, i “costi delle immobilizzazioni, intesi come la somma degli oneri finanziari, degli oneri fiscali e delle quote di restituzione dell’investimento” (cfr. ancora il doc. 1, pag. 18).

Il successivo art. 18 dell’allegato “A” alla delibera 585/2012, introduce la formula per la concreta determinazione degli oneri finanziari del gestore del SII (cfr. ancora la delibera impugnata, nel testo integrale prodotto dall’AEEG, pag. 24).

Secondo l’esponente, però, il citato riconoscimento dei costi finanziari si traduce nella sostanziale riproposizione del metodo tariffario normalizzato previsto dal DM del 1.8.1996, nonostante per effetto del referendum abrogativo non possa più essere ammessa alcuna remunerazione del capitale, in quanto il costo derivante dall’uso del capitale proprio non potrebbe più trovare alcun riconoscimento tariffario, in quanto lo stesso implicherebbe necessariamente l’attribuzione di un profitto al gestore, soluzione quest’ultima che il referendum ha voluto in ogni modo evitare.

A fini della soluzione delle complesse questioni prospettate dagli esponenti, reputa il Collegio di prendere le mosse da un’asserzione fondamentale, vale a dire quella per cui l’analisi della normativa

risultante dal referendum (da reputarsi esclusivamente abrogativo e non propositivo, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, cfr. la sentenza della Corte Costituzionale n. 34/2000), non può essere confusa con le finalità di ordine politico o sociale – ovviamente assolutamente legittime – perseguite dalle associazioni o dai soggetti che hanno promosso il referendum stesso, soggetti ai quali si può ricondurre l'attuale ricorrente. In altri termini, il compito del giudice è quello di interpretare, alla luce degli ordinari strumenti ermeneutici, la disciplina normativa vigente, quale risultante dall'esito del referendum e non quella di pervenire, per via giurisprudenziale, ad un risultato di ordine più generale, al quale – legittimamente, giova ancora ripeterlo – tende l'associazione ricorrente e che potrebbe invece meglio essere perseguito attraverso una riforma della legislazione.

Ciò premesso, appare assodato che, anche dopo il più volte citato referendum abrogativo, il servizio idrico integrato deve essere qualificato come servizio di interesse economico (secondo la definizione di cui alla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 325/2000), caratterizzato, quanto ai profili tariffari, dalla necessità della copertura integrale dei costi.

Il principio del c.d. full cost recovery trova esplicito fondamento normativo non solo a livello nazionale (così i già citati articoli 154 del Codice dell'ambiente, il DPCM 20.7.2012 e l'art. 10 del DL 70/2011), ma anche comunitario.

In tal senso l'art. 9 della direttiva della Comunità Europea 2000/60/CE, che enuncia il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, demandando agli Stati membri, entro il 2010, di provvedere a un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici, sulla base dell'analisi economica effettuata secondo l'allegato III alla direttiva

medesima [così testualmente l'allegato: <<L'analisi economica riporta informazioni sufficienti e adeguatamente dettagliate (tenuto conto dei costi connessi alla raccolta dei dati pertinenti) al fine di: a) effettuare i pertinenti calcoli necessari per prendere in considerazione il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, di cui all'articolo 9,... >>].

L'allegato citato impone quindi la stima dei costi attraverso una analisi economica, privilegiando una nozione economica di “costo” da non confondersi con la figura del “costo” prevista dai principi contabili internazionali ed impiegata per la redazione dei bilanci consuntivi delle società (nel nostro ordinamento, secondo le norme dettate dal codice civile).

Anche ulteriori atti provenienti dalle Istituzioni Comunitarie (ora, dell'Unione Europea), propendono in maniera inequivoca per la copertura integrale di tutti i costi del servizio idrico.

In particolare:

- la comunicazione della Commissione COM (2000) 477 del 26.7.2000, per la quale la politica di tariffazione deve tenere conto dei “costi finanziari”, comprendenti anche i costi del capitale;
- la comunicazione della Commissione COM (2012) 672 che effettua (si veda il punto 3.1.1.) un esplicito richiamo al recupero dei costi finanziari dei servizi idrici (cfr. la memoria finale dell'Avvocatura erariale, pag. 56 ed il doc. 13 di quest'ultima, pagg. 3 e seguenti);
- la comunicazione della Commissione COM (2012) 673 del 14.11.2012, che conferma la necessità di piena attuazione del citato art. 9 della direttiva sul recupero dei costi dei servizi idrici;
- la comunicazione della Commissione COM (2007) 414 del 18.7.2007, che ribadisce la necessità del rispetto dell'art. 9 menzionato.

Non può pertanto negarsi l'esistenza del principio della copertura

integrale dei costi, essenziale all'economicità della gestione, vale a dire all'autosufficienza della stessa, che si raggiunge attraverso l'equilibrio fra i costi dei fattori produttivi ed i ricavi risultanti dalla gestione.

La copertura del costo del fattore produttivo non deve essere confusa con il profitto derivante dall'impiego del medesimo, che si ottiene allorché i ricavi superino i costi.

Nel caso di specie, non appaiono sussistere ostacoli di ordine giuridico alla corretta qualificazione come "costo", con connesso onere di recupero in tariffa, del costo di investimento del capitale proprio.

Non appare dubbio, infatti, secondo l'orientamento pressoché generale della scienza economica, che nella nozione di "costo" rientra anche quello sopra indicato, da intendersi quale "costo-opportunità" o "costo-implicito", nel senso del valore del mancato impiego del fattore produttivo in altra attività comunque profittevole.

Del resto, l'impiego di capitale proprio per un investimento in beni durevoli (quali possono essere, ad esempio, gli impianti del servizio idrico integrato), determina un rischio di impresa non differente sostanzialmente da quello derivante dall'impiego di capitale preso a prestito (ad esempio, utilizzando il credito bancario), per cui non si vede perché in quest'ultimo caso il gestore abbia diritto alla copertura dei costi in tariffa, mentre nel primo caso dovrebbe essere esclusa ogni copertura tariffaria.

Inoltre, il capitale di una società rappresenta comunque un debito della società stessa verso i soci – creditori ciascuno per la singola quota – sicché l'impiego di capitale proprio rappresenta pur sempre l'utilizzo di disponibilità di cui l'operatore è debitore, anche se non nei confronti del sistema del credito ma dei singoli soci.

Nel ricorso, però, appaiono confusi i concetti di "copertura integrale dei

costi”, prevista anche dall’ordinamento comunitario e confermata dal referendum, con quello di “adeguata remunerazione” del capitale, che presuppone un riconoscimento certo e per così dire predeterminato per gli operatori economici di una remunerazione del proprio investimento (certezza e predeterminazione che erano garantite dalla misura fissa del 7% del fattore “R” nel DM del 1996).

L’Autorità, nell’esercizio del proprio potere regolatorio – alla stessa assegnato in via generale dalla legge istitutiva n. 481/1995 – ha optato per una nozione di “costo economico” del capitale investito conforme all’orientamento dominante della scienza economica e se le nozioni di quest’ultima non hanno certo valenza precettiva, parimenti non appare né irragionevole né manifestamente illogico il richiamo da parte dell’AEEG a consolidati principi dell’economia politica.

L’esclusione di qualsivoglia riconoscimento tariffario dell’impiego del capitale proprio non si giustifica neppure alla luce delle considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 26/2011, che dichiarò l’ammissibilità del referendum abrogativo del più volte richiamato inciso del primo comma dell’art. 154.

Nella sentenza (cfr. il punto 5.1 del “Considerato in diritto”), la Corte esclude che il quesito contrasti con il diritto comunitario, pur ribadendo però che quest’ultimo impone la copertura dei costi con i ricavi, per salvaguardare l’economicità della gestione.

Ancora (punto 5.2), la Corte distingue la “remunerazione del capitale” dalla “copertura dei costi”, senza però affermare che una parte dei costi – come vorrebbero invece le ricorrenti – non debba avere alcun riconoscimento ai fini della tariffa.

Il richiamo, contenuto nella sentenza, alle “logiche del profitto” che il referendum vuole evitare, è certamente condivisibile, oltre che

fortemente suggestivo, però tale inciso non può essere – molto abilmente – estrapolato dal contesto, essendo necessario assumere la sentenza 26/2011 nella sua globalità.

Non si dimentichi, inoltre, che in numerose pronunce successive, la Corte Costituzionale ha ribadito la natura di servizio economico, soggetto alle regole della concorrenza, del SII, confermando così la necessità della copertura integrale dei costi (cfr. ad esempio, Corte Costituzionale n. 67/2013).

Pare – di conseguenza - al Collegio che l'interpretazione del vigente art. 154, comma 1°, del D.Lgs. 152/2006 propugnata dalla ricorrente non sia conforme allo stato attuale della legislazione e rifletta invece gli obiettivi politici – legittimi, si intende – perseguiti da molte associazioni e comitati, obiettivi che potrebbero però essere assicurati soltanto da un radicale intervento del legislatore e non dalla – limitata peraltro – abrogazione della norma che garantiva una remunerazione del capitale “adeguata”, vale a dire certa ed idonea come tale ad assicurare l'afflusso di investimenti privati.

Ciò premesso, appare però necessario verificare che la disposizione dell'art. 18 dell'allegato “A” alla delibera impugnata non abbia – di fatto – introdotto un criterio di calcolo del costo del capitale investito sostanzialmente coincidente con la remunerazione fissa del 7% prevista dal DM del 1.8.1996.

La formula per il riconoscimento degli oneri finanziari (OF) di cui all'art. 18 citato utilizza due parametri variabili, cioè il tasso di interesse di riferimento e la componente a copertura della rischiosità.

Si tratta, come già evidenziato, di parametri variabili sulla base dell'andamento di una pluralità di fattori economici, a differenza della remunerazione sul capitale investito, stabilita nella nota misura fissa del

7% del DM del 1996.

La suddetta variabilità si giustifica con la circostanza che il costo del capitale, nella formulazione dell'art. 18, deve essere determinato a posteriori, sulla base del costo effettivo dell'impresa, mentre il metodo tariffario normalizzato del 1996 garantiva una redditività certa del 7% a priori, il che determinava notevoli storture nel sistema (vale a dire l'assicurazione all'operatore di una remunerazione fissa, anche in assenza di qualsiasi investimento, equivalente, più che ad un legittimo profitto, ad una sorta di rendita parassitaria).

A riprova di quanto sopra, si evidenzia come per effetto della delibera dell'AEEG n. 643/2013, che ha approvato il metodo tariffario definitivo per gli anni 2014 e 2015, la misura degli oneri finanziari da riconoscersi in tariffa è stata ulteriormente ridotta rispetto a quella risultante dalla delibera ivi impugnata.

Si aggiunga, ancora, a completamento di quanto sopra, che l'interpretazione propugnata dalla ricorrente, volta al riconoscimento in tariffa del solo capitale di debito e non di quello proprio, finirebbe per portare a conclusioni paradossali, vale a dire a premiare l'indebitamento esterno dei gestori (il solo riconosciuto in tariffa), rispetto all'utilizzo di mezzi propri, con conseguente aumento della tariffa stessa (per fare fronte agli oneri finanziari connessi al ricorso al credito bancario), a scapito pertanto degli stessi consumatori, i cui interessi l'associazione ricorrente dichiara di volere perseguire.

Tale interpretazione, apparendo illogica e contrastante con le dichiarate finalità di tutela dell'utenza, deve essere respinta, reputandosi invece preferibile un'esegesi dell'art. 154, comma 1°, tale da garantire la copertura integrale dei costi, con esclusione di profitti indebiti e predeterminati.

Quanto all'ulteriore finalità, indicata dai promotori del referendum, di una gestione esclusivamente pubblica del settore idrico, la stessa – giova ribadirlo – non può intendersi realizzata per effetto del referendum di cui sopra, ma richiede invece un necessario intervento legislativo.

In conclusione, il motivo n. 1 del ricorso principale va respinto.

2.1 Nella prima parte del secondo motivo, si denuncia la presunta illegittimità della delibera 585/2012, in quanto la stessa non avrebbe previsto le modalità di restituzione all'utenza di quanto riscosso dai gestori nel secondo semestre del 2011, dopo l'intervenuta parziale abrogazione del primo comma dell'art. 154 citato.

La censura è infondata, in quanto l'AEEG ha in ogni modo avviato un distinto procedimento, per la restituzione agli utenti della componente della tariffa relativa alla remunerazione del capitale, mediante la delibera n. 38 del 31.1.2013 (cfr. il doc. 2 della ricorrente).

Non sussiste, pertanto, alcun “vuoto” normativo nella delibera 585/2012, in quanto è stato avviato un autonomo procedimento per la restituzione di parte della tariffa per il periodo 21.7-31.12.2011.

L'esponente lamenta, ancora, la presunta retroattività della delibera 585/2012 la quale, pur essendo stata approvata a fine anno (28 dicembre), produce effetti per l'intero 2012.

La doglianza è però priva di pregio, oltre che contraddittoria: la ricorrente da una parte lamenta che il metodo tariffario del 1996 – anteriore al referendum – sarebbe stato applicato per l'intero anno 2011, poi denuncia la circostanza che il nuovo metodo transitorio – successivo al referendum – viene applicato per l'intero anno 2012.

Si aggiunga - ancora - che non si comprende quale interesse abbia Codacons a censurare la retroattività della delibera 585/2012 visto che, in mancanza della stessa, l'Autorità avrebbe dato applicazione al

pregresso DM del 1996, certamente più sfavorevole per i consumatori.

2.2 Nella seconda parte del motivo n. 2, le censure dell'esponente si indirizzano contro la deliberazione dell'AEEG n. 38 del 31.1.2013 (cfr. il doc. 2 della ricorrente), di avvio del procedimento per la restituzione all'utenza di parte della tariffa per il secondo semestre del 2011.

La doglianza è inammissibile, in quanto rivolta contro un atto (comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 7 della legge 241/1990), che – per pacifica e consolidata giurisprudenza, cfr. fra le tante, Cassazione, Sezioni Unite, 5.7.2013, n. 16884 – è privo di ogni efficacia lesiva e pertanto non impugnabile (potendo, invece, essere impugnato il provvedimento conclusivo del procedimento avviato).

In conclusione, il mezzo di gravame n. 2 è in parte infondato e in parte inammissibile.

3. Nel terzo motivo, si sostiene che il metodo tariffario transitorio (MTT) di cui alla delibera impugnata determinerebbe un mancato reperimento di risorse finanziarie e – di conseguenza – un peggioramento della qualità del servizio idrico.

Il motivo appare in primo luogo generico, in quanto non è dato comprendere con chiarezza quale sia lo specifico nesso causale fra il MTT e il presunto peggioramento del servizio, risolvendosi così la censura in una generica doglianza, priva del requisito della “specificità” richiesto dall'art. 40, lett. c), del codice del processo amministrativo.

Non mancano inoltre elementi di contraddittorietà nel motivo, in quanto in precedenza (motivo 1), la ricorrente lamentava non la scarsità delle risorse finanziarie dei gestori, bensì i loro presunti illegittimi profitti.

Il mezzo è anche infondato, visto che sulla qualità delle acque esiste una specifica normativa di derivazione comunitaria (D.Lgs. 31/2001),

contenente una serie di prescrizioni sulla tutela della qualità dell'acqua destinata al consumo umano ed è a tale normativa che occorre fare riferimento per garantire la qualità della risorsa idrica, senza alcuna confusione con la regolazione tariffaria riservata all'Autorità.

Anche il terzo mezzo deve quindi essere respinto.

4. L'atto di motivi aggiunti (qualificato impropriamente "Deduzioni integrative", ma avente tutti i requisiti dell'art. 43 del c.p.a.), è rivolto contro la delibera dell'AEEG n. 88/2013/R/IDR, che da una parte approva il MTT per le gestioni del servizio idrico denominate "ex-CIPE" e dall'altra introduce alcune modifiche alla delibera 585/2012 (cfr. l'allegato 1 ai motivi aggiunti).

4.1 Nel primo dei motivi aggiunti, viene lamentata ancora l'illegittimità della regolazione tariffaria introdotta dall'AEEG, per presunta violazione dell'esito del referendum del 2011.

Sul punto, non si può che richiamare, per economia espositiva, quanto già sopra riportato in sede di trattazione del ricorso principale (punto 1 della narrativa in DIRITTO).

Si consenta però, al Collegio, questa ulteriore digressione, a conferma della non chiara distinzione, nel ricorso, fra effetti giuridici del referendum abrogativo (i soli sui quali può esprimersi lo scrivente Tribunale) ed obiettivi politici (si ripete nuovamente: assolutamente legittimi), perseguiti da associazioni fra cui quella ivi ricorrente.

A pag. 13 dei motivi aggiunti, è riportata una delibera del Comune di Napoli, nel cui dispositivo si dichiara che l'acqua è un "bene comune" (circostanza non smentita nel nostro ordinamento, nel quale l'art. 144 del D.Lgs. 152/2006 attribuisce natura demaniale al bene "acqua") ed inoltre che la gestione del servizio idrico deve essere pubblica (circostanza, questa, attualmente non compatibile con il nostro assetto

ordinamentale, nel quale il servizio idrico integrato può essere gestito anche da operatori privati o misti).

Tuttavia, come già evidenziato in premessa, l'obiettivo della sostanziale pubblicizzazione o nazionalizzazione del servizio idrico non può certo essere conseguito con la parziale abrogazione, per effetto del referendum, di un inciso del primo comma dell'art. 154, richiedendosi semmai radicali riforme legislative.

4.2 Nel secondo motivo aggiunto, viene riproposto il tema della qualità del servizio erogato, con particolare riguardo alla qualità dell'acqua destinata al consumo umano e si evidenzia come in molti Comuni d'Italia l'acqua contenga eccessive quantità di sostanze pericolose, ad esempio arsenico.

Il motivo però, come del resto già chiarito al precedente punto 3, confonde la regolazione tariffaria di spettanza dell'Autorità, ai sensi della legge 481/1995, con la tutela ambientale dell'acqua per l'uso umano, oggetto di una specifica disciplina contenuta nel D.Lgs. 31/2001. Quest'ultima prevede un articolato sistema di controlli e di sanzioni a tutela della qualità dell'acqua ed è tale disciplina che deve trovare applicazione in materia, essendo stati attribuiti invece all'AEEG poteri di determinazione dei criteri tariffari.

La censura, peraltro, appare rivolta non tanto a denunciare una presunta violazione di legge da parte dell'Autorità, quanto piuttosto ad auspicare che, in sede di regolazione tariffaria, una componente di quest'ultima sia – in qualche modo – collegata alla qualità dell'acqua fornita dal singolo gestore.

In conclusione, l'intero ricorso per motivi aggiunti va respinto.

La declaratoria di parziale inammissibilità ed il rigetto, per la restante parte, della presente impugnativa, esimono il Collegio dalla trattazione

delle eccezioni pregiudiziali sollevate dalle parti intimare.

5. Nella memoria depositata il 22.10.2013, la ricorrente, oltre a confermare le censure già svolte, introduce un motivo nuovo (indicato con il numero 3), vale a dire la presunta violazione della disciplina comunitaria in materia di divieto di aiuti di Stato.

Il motivo appare palesemente inammissibile, visto che si tratta di una censura nuova, senza alcun collegamento con quelle precedenti e contenuta in una memoria semplicemente depositata in giudizio e non notificata, come del resto stabilito dalla pacifica giurisprudenza amministrativa (cfr., fra le tante, Consiglio di Stato, sez. III, 28.10.2013, n. 5174 e sez. V, 24.10.2013, n. 5156).

6. La novità e la complessità delle questioni trattate induce il Collegio a compensare interamente fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti,

- dichiara in parte inammissibile e rigetta per la restante parte il ricorso principale;

- rigetta il ricorso per motivi aggiunti.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 20 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere, Estensore

Floriana Venera Di Mauro, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/03/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)